

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2006 rd

Statsrådets redogörelse om riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden — en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 december 2005 statsrådets redogörelse om riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden — en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet (SRR 5/2005 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Taisto Turunen, överinspektör Jukka Saarinen och överinspektör Pekka Ter-vo, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Jaakko Ojala, miljöministeriet
- finansråd Heikki Sourama och konsultativ tjänsteman Leo Parkkonen, finansministeriet
- överdirektör Mika Purhonen, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Martti Äijälä, Teknologiska utvecklingscentralen
- forskningschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- branschdirektör Mikko Kara, Statens tekniska forskningscentral
- specialrådgivare Jouni Punnonen, Finlands näringsliv

- forskningschef Kari Alho, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- direktör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- direktör Aimo Kastinen, Kemiindustrin r.f.
- ombudsman Ilpo Mattila, Jord- och skogsbruksproducenternas centralförbund MTK rf
- energi- och miljöchef Stefan Sundman, Skogsindustri rf
- verkställande direktör Jouko Kinnunen, Motiva Oy
- specialforskare Kalle Laaksonen, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut PTT
- branschchef Juha Luhanka, Byggnadsindustrin RT rf
- biträdande direktör Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ordförande Petri Väisänen, Finska Bioenergiföreningen rf
- klimat- och energiexpert Annukka Berg, Finlands naturskyddsförbund rf
- ordförande Bengt Tammelin, Finska vindkraftföreningen rf
- direktör Sirpa Smolsky, Teknologiindustrin rf
- verkställande direktör Jaakko Silpola, Turve-teollisuusliitto ry
- verkställande direktör Markku Paavilainen och direktör Mikko Viljakainen, Wood Focus Oy

- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf.

Ekonomiutskottet arrangerade den 9 mars 2006 en gemensam utfrågning av förbunden på landskapsnivå för de utskott som behandlar ärendet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Koneyrittäjien liitto
- Företagarna i Finland rf
- Gasum Oy.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådet lämnade den 24 november 2005 en redogörelse om riktlinjerna för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden — en nationell strategi för verkställandet av Kyoto-

protokollet till riksdagen. Innehållet beskrivs närmare i utlåtandet i den mån det hänför sig till utskottets behörighetsområde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkten för redogörelsen är att Finland uppfyller sina åtaganden om utsläppsminskning under Kyotoperioden 2008—2012. I valet av väg för att nå målen beaktas nu också de instrument som förändringarna i den internationella omvärlden möjliggör efter det att den nationella klimatstrategin antogs 2001. De viktigaste bland dem är EU:s system med utsläppshandel som trädde i kraft i början av 2005 och de flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet som bekräftades samma år. I utvärderingen av behovet av utsläppsminskningar beaktas i sin tur effekterna för vår nationella omvärld av att ett femte kärnkraftverk blir färdigt under Kyotoperioden.

Under Kyotoperioden förväntas Finland reducera sina utsläpp av växthusgaser med sammanlagt omkring 56 miljoner ton, alltså omkring 11 miljoner ton per år. Volymen överskrider Finlands åtagandenivå på 70,5 miljoner ton per år med omkring 15 procent. Överskridningen ska nu täckas in dels med inhemska krafter, dels med hjälp av de flexibla mekanismerna, eftersom utsläppsminskningar utomlands med tanke på minskningsåtagandet är likvärdiga med inhemska minskningsåtgärder. Staten räknar med att finansiera utsläppsenheter som ska upphandlas med hjälp av de flexibla mekanismerna till totalt omkring 10 miljoner ton under hela perio-

den 2008—2012, alltså 2 miljoner ton per år. Dessutom har staten tillgång till tidigare upphandlade utsläppsrätter för omkring 2 miljoner ton och därmed är det årliga minskningsbehovet i slutändan omkring 9 miljoner ton. Sektorn för utsläppshandel ska enligt beslut stå för 8 miljoner ton av detta och utomstående branscher för 1 miljon ton, dvs. en mängd som beräknas vara kostnadseffektivt reducerbar utanför utsläppshandeln.

Det finns inga internationella utsläppsåtaganden för tiden efter Kyotoperioden. Men i redogörelsen hänvisas till Europeiska rådets slutsatser från mars 2005 att de utvecklade ländernas utsläppsminskningar kan vara i storleksklassen 15—30 procent kring 2020. Jämförelsen har gjorts mot utgångsnivån i Kyotoprotokollet, dvs. nivån 1990. I praktiken betyder en minskning på 30 procent att Finland 2020 har tillgång till tillåtna utsläppsenheter motsvarande bara 49 miljoner ton medan det uppskattade behovet då är 84 miljoner ton.

Utskottet konstaterar rent generellt att Finlands nationella åtaganden redan i sig är en stor utmaning. Hos oss har systemet större täckning än i någon annan medlemsstat, till ca 60 procent av våra koldioxidutsläpp. Kommissionen har låtit utarbeta kalkyler som visar att kostnaderna för utsläppsminskningar i Finland är de tredje

högsta inom gemenskapen, eftersom utsläppsnivåerna hos oss redan från början är låga. Därmed ger de klimatpolitiska konsekvenserna oundvikligen utslag både i statsekonomin och samhällsekonomin. I framtiden kan det uppstå kostnader inte bara genom utsläppshandeln och andra åtgärder för att hålla klimatförändringarna under kontroll utan också för att vi måste anpassa oss till klimatförändringen och reparera de skador som den ger upphov till. Utskottet har den uppfattningen att allt detta lyfter fram betydelsen av tidiga insatser och ett utvecklingsinriktat grepp om beslutsprocessen. Den vägen kan Finland också få en plats i utvecklingens framkant och därmed en konkurrensförmån.

Avgränsning

Utskottet behandlar redogörelsen med hänsyn till sitt eget behörighetsområde. Därför begränsar det sig till de förslag och effekter som hänförs sig till statsekonomin eller i ett mera generellt perspektiv hela samhällsekonomin. Men det understryker att det i ett statsekonomiskt perspektiv också är viktigt hur väl spar- och utvecklingsinsatserna inom andra samhällsområden lyckas. Framsteg t.ex. med att utveckla samhällsstrukturen och energianvändningen i byggnader eller i trafiken minskar trycket på statsekonomin. Därför är det viktigt att gå vidare inom alla centrala delområden.

I en bilaga till utlåtandet finns dessutom en kort beskrivning av vårt energiskattesystem och de direkta energistöd som betalas över budgeten samt anknytande gemenskapsbestämmelser. Beskrivningen är avsedd som ett underlag för bedömning av förslagen i redogörelsen.

Allmänna utgångspunkter för redogörelsen

Redogörelsen är skriven i en koncentrerad och konstaterande form. Beslutsunderlag och närmare motiveringar återfinns i det omfattande källmaterialet. Det viktigaste ur finansutskottets synvinkel är betänkandet från en arbetsgrupp från 2004 som sett på möjligheterna att samordna EU:s utsläppshandel, energibeskattnings och stöd för energiproduktion (HIM Publikationer 35/2004). Merparten av de konkreta förslagen

om beskattning och direkt energistöd läggs fram redan där.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet ansågs det allmänt att redogörelsen är väl förbättrad och tillförlitlig. De grundläggande uppgifterna eller antagandena i redogörelsen föranleder inga större anmärkningar utom i fråga om den beräknade tillväxten i elkonsument, 15 TWh eller 18 procent från 2003 till 2015. Omkring hälften har beräknats bero på den ökade produktionen inom skogssektorn. Den uppskattade tillväxten är en förlängning av gamla utvecklingsutsikter och anses därför realistiskt hög. Utskottet har fäst sig vid detta och anser att också de alternativa prognoserna är värda att studera närmare. Regeringen gör i alla fall den bedömningen att behovet av ytterligare elkapacitet åtminstone fram till mitten av 2010-talet till största delen kan tillfredsställas genom kombinerad produktion av el och värme och den tilltänkta kärnkraftsenheten.

Flera av metoderna i redogörelsen är fortfarande under särskild utredning och därför har inga slutliga lösningar lagts fram om dem. Som exempel kan nämnas behandlingen av oförtjänt värdestegring inom elproduktionen på grund av utsläppshandeln, s.k. windfall-vinster, storleken på och tidpunkten för en sänkning av elskatten för industrin, miljöstyrningen som ett nytt element i den årliga fordonsbeskattningen och eventuella energiskattelättnader för biobränslen. Redogörelsen pekar alltså bara ut riktningen för dem och lämnar fältet fritt för beslut.

Utskottet anser att tillnärmningssättet är begripligt och acceptabelt eftersom det i energipolitiken vanligen handlar om samordning av många divergerande intressen på ett sätt som gynnar samhällsekonomin och miljön. Dessutom har uppföljning och analys av marknadsutvecklingen kommit att spela en allt viktigare roll i beslutsprocessen. Också därför kan det vara motiverat att strategidokument som redogörelsen snarare drar upp riktlinjer och anger utvecklingens riktning och de allmänna intentionerna än kommer med slutliga konkreta beslut.

Redogörelsen lägger i alla fall fram de viktigaste grundläggande lösningarna: fördelningen

av utsläppsminskningar mellan sektorn för utsläppshandel och den sektor som står utanför, statens deltagande i Kyotomekanismerna och en tydlig betoning på främjad användning av förnybar energi. Det energipolitiska målet är fortsatt att bibehålla ett brett, decentraliserat och balanserat energisystem som bygger på en bred upphandling av energiprodukter och på en större andel bioenergi och förnybara energikällor än i Europa i snitt. Regeringen har dessutom beslutat att ingen lågemitterande eller ur utsläppssynvinkel utsläppen oskadlig och kostnadseffektiv produktionsform utesluts i framtiden heller när ny kapacitet byggs ut.

Enligt utskottets mening är riktlinjerna i redogörelsen motiverade med tanke både på försörjningstryggheten och på en balanserad utveckling av samhällsekonomin i övrigt. Betoningen på inhemska energikällor — torven medräknad — är särskilt viktig för att säkerställa en adekvat självförsörjning. Vi står inför en allt hårdare internationell konkurrens om energi redan enbart på grund av den förväntade enorma ökningen i energibehovet i Asien. Dessutom är importenergin alltid beroende av beslut som fattas på annat håll och där finns inga fördelar att hämta jämfört med våra konkurrentländer. En allsidig energiproduktion som bygger på inhemska källor stöder också sysselsättningen och den regionala näringsverksamheten och kan i framtiden tillhandahålla betydande nya inhemska arbetstillfällen inom energiproduktionen och energitekniken.

Utsläppshandeln som styrmedel

Redogörelsen utgår från att utsläppshandeln i sig garanterar att målen för utsläppsminskning nås inom sektorn för utsläppshandel. Det ska alltså inte behövas andra styrmedel för att reglera utsläppen. Men i den grundläggande strukturen för energibeskattningen föreslås inga som helst ändringar, utan det är tänkt att anpassningen ska ske genom en allmän sänkning av elskatten för industrin.

Beslutet att bibehålla delvis överlappande styrmetoder motiveras med att det då går att säkerställa ett tillräckligt brett energiutbud. Det framgår av faktaunderlaget att om de nuvarande

energiskatterna och skattestöden hade slopats när utsläppshandeln infördes skulle det ha lett till betydande förändringar på bränslemarknaden. Konkurrensläget skulle ha blivit avsevärt mycket bättre för stenkolk och det skulle ha åsidosatts inte bara naturgas utan också inhemska bränslen som ved och torv. Tack vare energiskattesystemet har man därmed kunnat bibehålla en bred energiförsörjning.

Utskottet anser att de här riktlinjerna är fortsatt motiverade. I praktiken minskas effekterna av överlappningarna också av att omkring 60 procent av koldioxidutsläppen i sektorn för utsläppshandel de facto står utanför beskattningen i och med att fossila bränslen som används som råvara inom industrin och bränslen för elproduktion är befriade från accis. Därmed är det huvudsakligen bränslen för värmeproduktion för samhällen och industrin som är beskattningsbara produkter inom sektorn. År 2002 uppgick skatteintäkterna från tilläggsskatten på accisen enligt produkternas kolinnehåll till omkring 125 miljoner euro inom sektorn för utsläppshandel. När man bedömer överlappningarna mellan styrmedel bör man också komma ihåg att staten en gång överlät utsläppsrätter gratis.

En annan klar påföljd av utsläppshandeln är att den redan i sig gör det mer ekonomiskt att spara energi och användningen av förnybar energi mer konkurrenskraftig. Den relativa nyttan ökar i samma mån som priset på en utsläppsrätt stiger. I redogörelsen framhålls vidare att utsläppshandeln höjer priset på el och fossila bränslen och den vägen gör t.ex. vedenergin klart mer konkurrenskraftig än traditionella investeringsstöd och skattestöd. Därför föreslås en del av stöden bli slojade eftersom de i verkligheten saknar effekt. Regeringen vill bibehålla en del av stöden till sektorn för utsläppshandel med hänvisning till en säker och bred energiförsörjning och sysselsättnings- och regionalpolitiska synpunkter. Utskottet anser att förslagen till denna del kan motiveras.

Enligt redogörelsen är en marknadsbaserad utsläppshandel en kostnadseffektiv styrmetod. Men den betyder att den viktigaste påverkningskanalen, priset på utsläppsrätter, inte kan påver-

kas genom vår interna politik. Därmed kan utsläppshandelns styreffekter inte i förväg anpassas till de energi- och klimatpolitiska behoven. Också av denna orsak har traditionella styrmedel ansetts nödvändiga inom utsläppshandeln. Utskottet omfattar denna syn.

Utsläppshandeln försvagar framför allt torvens konkurrenskraft på grund av torvens höga utsläppskoefficient. Men som sagt spelar torven en viktig roll både som regionalekonomisk sysselsättare och som inhemskt säkerhetsupplag. För att bioenergimålen ska kunna nås är det också viktigt att man använder torv för kombinerad el- och värmeproduktion och separat värmeproduktion. Av de här orsakerna stöder utskottet målet i redogörelsen att de resurser som satsats på produktion och användning av torv fortsatt utnyttjas för att främja sysselsättningen och den regionala utvecklingen. Likaså är det lämpligt att utreda om utsläppskoefficienten för torv kan bestämmas utifrån en utsläppsbalans som beaktar hela livscykeln.

Stats- och samhällsekonomiska verkningar

De åtgärder som beskrivs i redogörelsen beräknas ha en i viss mån negativ inverkan på den samhällsekonomiska inkomstbildningen. Verkningarnas omfattning beror framför allt på hur högt priset på utsläppsrätter blir i utsläppshandeln i EU. Om priset på en utsläppsrätt är t.ex. 20 euro per ton koldioxid, sjunker bruttonationalprodukten under Kyotoperioden med 0,9 procent jämfört med den s.k. allmänna trenden. Denna beskriver ett alternativ utan något åtagande om utsläppsminskning. Men enligt redogörelsen är kostnaderna för utsläppsåtagandet mindre vid EU:s utsläppshandel än vid enbart inhemska åtgärder. Enligt utredningar minskar också Kyotomekanismerna kostnaderna för utsläppsåtagandet.

Energiskatteintäkterna beräknas också minska i någon mån under Kyotoperioden jämfört med skatteintäkterna 2004. Ändringarna i skattesatser har ännu inte slutligt slagits fast och därför har skattebortfallet inte heller kunnat beräknas exakt. Den viktigaste ändringen gäller i alla fall elskatten inom industrin. Om den sänks t.ex.

med hälften, minskar skatteintäkterna med omkring 100 miljoner euro per år. Detta kompenseras till en del genom de ändringar som föreslås i de årliga skattestöden.

Redogörelsen kommer inte med någon generell beskrivning av vilka effekter de föreslagna åtgärderna har för sysselsättningen. Men nettoförändringen i antalet arbetsplatser i anknytning till framställningen av inhemska bränslen beräknas vara rätt liten. De största förlusterna drabbar områden med kondensatorproduktion, men en del av arbetsplatserna inom torvproduktionen flyttas till framställning av skogsflis. En del av de sakkunniga som utskottet hört bedömer dessutom att åtgärderna i redogörelsen inte innebär något större tryck på sysselsättningskostnaderna, om priset på utsläppsrätter inte stiger långt utöver 20 euro.

Utskottet anser att de ekonomiska utsikterna i redogörelsen är kontrollerade och att de förutsedda förändringarna i sig är rätt små. Men det gäller att se till att verksamhetsvillkoren bibehålls och utvecklas på ett sätt som gynnar konkurrenskraften också under tiden efter Kyotoperioden. Här spelar den nya tekniken en central roll. Den finns inte bara till för nationella behov utan innebär också en potential för betydande exportinkomster. Men utvecklingsarbetet måste stödjas med långsiktiga insatser och klara mål från statsmaktens sida. Med tanke på detta är det motiverat att staten satsar ännu mer målmedvetet än vad som föreslås i redogörelsen på införande av ny teknik, energisparande och förnybar energi. Dessutom behövs det en målnivå för användningen av biobränslen som ligger närmare EU:s rekommendationer än vad som föreslagits.

Förslagen om energibeskattnings och energistöd

I energiskattesystemet planeras inga strukturella förändringar. I stället upprätthålls det nuvarande breda skattesystemet med olika skattestöd. Det är bara torven som helt har befriats från accisbeskattnings som ett led i regeringens strategiska åtgärder. Övriga nödvändiga åtgärder t.ex. för att bibehålla industrins konkurrenskraft eller

främja användningen av förnybar energi kan tillgodoses genom reglering av skattesatserna.

Utskottet anser att den väg som man slagit in på är motiverad inte bara på grund av försörjningstryggheten utan också för att trygga statens skatteintäkter. Energiskatterna ger en årlig avkastning på omkring 2,9 miljarder euro, alltså knappa 10 procent av statens inkomster. Om man dessutom beaktar intäkterna av bil- och fordonsskatterna, totalt ca 1,8 miljarder euro, uppgår de skatter som påverkar miljön sammanlagt till inemot 5 miljarder euro eller omkring 15 procent av statens årliga inkomster. Energiskatterna spelar alltså en stor fiskal roll. Det ger i sin tur större tyngd åt de faktorer som påverkar det energipolitiska beslutsfattandet.

De konkreta förslagen om energibeskattningen och energistöden gäller utöver skattebehandlingen av el och torv också avskaffande enbart av de skattestöd och direkta stöd som inte längre har någon verklig effekt vid utsläppshandeln. Förslagen är till denna del motiverade. I den mån de nuvarande stöden bibehålls bör de stå på en adekvat nivå för att eventuellt nyttiga projekt t.ex. för energisparande, information, energiteknik och kommersialisering av den bioenergi som kan framställas ur åkerbiomassa och för att skapa ett fungerande distributionssystem ska kunna genomföras.

Utskottet ser dessutom gärna att regeringen följer upp målen för minskad användning av fossila bränslen och i förekommande fall höjer skatterna på oljeprodukter och el i skatteklass I, om målen inte annars kan nås. Enligt utredningar krävs det fortfarande ekonomiska styrmedel för att reducera utsläppen från sektorer utanför utsläppshandeln som trafik, jordbruk, husspecifik uppvärmning eller avfallshantering. Statens ekonomiska forskningscentral har i sina undersökningar funnit att miljöbaserade skatter vid sidan av utsläppshandeln är den bästa metoden att styra utvecklingen. Också detta talar uttryckligen för skatteinstrumentet om situationen kräver det.

Utskottet har också preliminärt tagit ställning för en begränsning av s.k. windfall-vinster. Frågan är i sin helhet fortfarande under utredning

och därför har utskottet ännu inte tagit ställning till vilka ingrepp som kan tänkas i vinsterna.

Utöver energipolitiska insatser tar redogörelsen också upp vissa mål som gäller energianvändningen i samhällen och byggnader samt trafiken. Utskottets behörighetsområde tangerar närmast energistöd till bostadsbyggnader och fordonsbeskattning. Båda frågorna är under särskild utredning och några egentliga förslag har inte lagts fram här. Därför upprepar utskottet sin tidigare ståndpunkt att det absolut behövs mer miljöstyrning och att reformerna bör genomföras skyndsamt.

Finland en föregångare

Över en längre period än Kyotoperioden kan vår samhällsekonomi se annorlunda ut än i dag. Den främsta orsaken är den pågående omstrukturen i den globala ekonomin. Om vi griper tag i de positiva utvecklingsmöjligheterna kan vi profilera oss som föregångare inom bioenergi och miljövänlig teknik. Utgångspunkterna för detta är ypperliga: Finland ligger redan nu i utvecklingens framkant i Europa när det gäller användning av bioenergi framför allt tack vare den kombinerade produktionen av el och värme, finansieringen av forskning och utveckling ligger på en hög nivå och vår industri är den renaste i världen.

Utskottet ser det som mycket viktigt att man genom politiska åtgärder konsekvent och långsiktigt främjar arbetet för att utveckla miljö- och energiteknik och gör det lättare att införa nya tillämpningar för inhemska behov och som exportreferenser. Metodarsenalen bör fördomsfritt byggas ut och nya metoder att styra konsumtionen, typ gröna certifikat, undersökas.

Trots att föregångarrollen är förknippad med vissa risker innebär den också många möjligheter och ett potentiellt initiativ på något längre sikt. På sikt kan det inte vara ekonomiskt fördelaktigt för någon att bedriva miljöskadlig verksamhet. Utsläppshandeln tvingar fram förändringar och då kunde vi göra nödvändigheten till en dygd, gripa tag i ändringsbehoven som ett tillfälle och gå före alla andra. Utsläppshandeln kunde då fungera snarare som en drivkraft för ut-

vecklingen än en belastning. Det handlar alltså inte bara om hur vi ska klara oss utan hur vi ska ha framgång.

I sista hand handlar det om naturens bärkraft. Den internationella utvecklingen spelar en avgörande roll också för våra klimatförhållanden och vår samhällsekonomiska utveckling. I den meningen är framtidsutsikterna oroväckande. Det är nödvändigt med internationell samsyn om hur utsläppen ska reduceras och hur vi ska gå vidare

och vilka våra mål ska vara. Då kan vi också minska de risker och konkurrenssnedvridningar som en begränsad utsläppshandel i värsta fall ger upphov till.

Utlåtande

Finansutskottet anför

att ekonomiutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 4 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent
vordf. Matti Ahde. /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Tuija Nurmi /saml
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst (delvis)
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna

Irja Tulonen /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Janina Andersson /gröna (delvis)
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Jyri Häkämies /saml
Timo Kalli /cent
Bjarne Kallis /kd
Mikko Kuoppa /vänst
Maija Perho /saml
Eero Reijonen /cent
Pia Viitanen /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I sitt utlåtande till ekonomiutskottet tar finansutskottet preliminärt ställning för en begränsning av den oförtjänta värdestegringen på elproduktionen på grund av utsläppshandeln, de s.k. windfall-vinsterna. Men samtidigt konstaterar utskottet att hela frågan fortfarande är under utredning och att det därför ännu inte tar ställning till vilka ingrepp som kan tänkas i vinsterna.

I samband med utsläppshandeln kallas det för windfall-vinst att en producent tack vare myndigheternas beslut får ett högre pris för sin el än genom sina egna aktiva åtgärder. Utsläppshandeln ger på detta sätt extra vinster för vissa elproducenter genom att den höjer elpriset. På den nordiska elmarknaden bestäms priserna utifrån gränskostnaderna i det sista producerande kraftverket. Gränskostnaderna blir höga framför allt med kolkondenskraft som utnyttjas som den sista formen av elproduktion. Tack vare utsläppshandeln får producenter med koldioxidfria utsläpp och producenter med mycket låga koldioxidutsläpp betydande windfall-vinster. Kolkondensproducenterna kan helt slå ut kostnaderna för utsläppsätter på elpriserna. I den mån producenterna får utsläppsätter gratis får de extra inkomster.

Den mest omtalade metoden att begränsa windfall-vinster är att skära i dem med fiskala metoder. På begäran av handels- och industriministeriet utredde STFC:s branschdirektör Mikko Kara frågan i sin rapport "Sähkö- ja päästö-oikeusmarkkinat Suomen näkökulmasta" (El-

marknaden och marknaden för utsläppsätter ur Finlands synvinkel) som gavs ut i december 2005. Utredningsmannen konstaterar att någon windfall-skatt inte bör införas. Enligt honom kan en sådan extra skatt inte motiveras med energi- och klimatpolitiska mål. Systemet med utsläppshandel avser att gynna utsläppsfri produktion och om vinsterna beskattades skulle det urholka en del av de eftersträlvade effekterna. Om windfall-vinsterna beskattas uppmuntrar det inte heller nyinvesteringar i utsläppsfri produktionskapacitet. Dessutom vore det mycket svårt att räkna ut exakt hur stor skatten bör vara och den skulle också höja elpriset ytterligare. Skatten skulle inte ens ha betydande fiskala verkningar. Därför anser samlingspartiet att det inte finns någonting som talar för en fiskal begränsning av windfall-vinsterna.

I samband med utfrågningen av sakkunniga har det kommit fram att de fiskala och eventuella andra möjligheterna att begränsa windfall-vinster är under fortsatt utredning. Meningen är att utredningen ska bli färdig mycket snart. Därför finns det ingen anledning för utskottet just nu att slå fast sin egen hållning till en begränsning av windfall-vinsterna.

Förslag

Med stöd av det som anförs ovan föreslår vi

att ekonomiutskottet inte beaktar finansutskottets positiva hållning till en begränsning av windfall-vinsterna.

Helsingfors den 4 april 2006

Pekka Kuosmanen /saml
Tuija Nurmi /saml
Irja Tulonen /saml

Jyri Häkämies /saml
Maija Perho /saml

Bilaga till finansutskottets utlåtande

Det nuvarande energiskattesystemet

Det gällande energiskattesystemet bygger på acciser på el och naturgas, stenkol och flytande bränsle. Beskattningen omfattade tidigare också bräntorv, men den slopades för torv i början av 2006 som ett led i de stödåtgärder som beskrivs i redogörelsen. Den främsta orsaken var att bibehålla torvens konkurrenskraft när utsläppshandeln kom igång.

Accisen på energiprodukter består av två delar: en fiskal *grundskatt* på bensin, dieselolja, lätt brännolja och tallolja. *Tillägsskatten* bestäms i sin tur utifrån produktens kolinnehåll och är alltså i praktiken en koldioxidskatt. Den tas ut på ovan nämnda flytande bränslen med undantag av tallolja, på tung brännolja, stenkol och naturgas.

Det finns vissa *undantag* från tillägsskatten som bestäms utifrån kolinnehållet och beskattningens struktur har kompletterats med vissa drag som påminner om stöd. Skatten är t.ex. graderad så att den ska främja användningen av lågemitterande energikällor. I beskattningen av kombinerad el- och värmeproduktion utnyttjas ett sätt att kalkylera bränslen för värmeproduktion som främjar den kombinerade produktions konkurrenskraft. Dessutom har skattesatsen på naturgas sänkts till hälften av vad den borde vara utifrån kolinnehållet. Meningen har varit att trygga en bred och säker energiförsörjning. Tidigare tillämpades betydande skattelättnader också för torv, men de avskaffades i samband med en reform vid årsskiftet då beskattningen av torv slopades helt och hållet.

Elaccis tas nuförtiden ut på all el utan hänsyn till produktionsmetod. Accisen gäller alltså slutprodukten, elektriciteten, inte de bränslen som används i produktionen. Varken produktionsmetoden eller bränslet inverkar alltså på elaccisen. I till exempel kombinerad el- och värmeproduktion beskattas bara de bränslen som används för bränsleproduktion.

Elaccisen är *graderad* i två klasser. Den lägre (skatteklass II) tillämpas på el som används

inom industrin och yrkesmässig växthusodling och på all annan el är accisen högre, enligt skatteklass I. Den omfattar utöver enskilda hushåll således också jord- och skogsbruk, byggverksamhet, parti- och detaljhandel, hotell- och restaurangverksamhet samt andra servicebranscher.

Elaccisbeskattningen omfattar ett särskilt stödssystem. Det består av stöd för elproduktion och skatteåterbärningar till energiintensiv industri. *Stöd för elproduktion* som bygger på ansökningar i efterhand betalas för el som producerats med vindkraft eller småskalig vattenkraft, ved och träbaserade bränslen, återvinningsbränslen, biogas, skogsflis, avfallsgaser från metallurgiska processer eller reaktionsvärme från kemiska processer. Stöd som är större än grundstödet (0,42 c/kWh) betalas för el som producerats med vindkraft eller skogsflis (0,69 c/kWh). Stödet för el som producerats med återvinningsbränsle är 0,25 c/kWh. Stödets storlek beror på att återvinningsbränsle delvis klassificeras som förnybar energi på grund av den biologiskt nedbrytbara delen.

Energiintensiva företag kan få *partiell* återbärning på sina energiskatter, om de acciser företaget betalat överskrider 3,7 procent av företagens bearbetningsvärde. Återbärningen är 85 procent för den överskridande delen. Den begränsas dessutom av en självrisk på 50 000 euro. I praktiken finns det ett tiotal företag som får återbärning och återbärningarna uppgår årligen till omkring 15 miljoner euro.

Den årliga avkastningen av energiskatterna är omkring 2,9 miljarder euro. Den består huvudsakligen av accis på bensin (1,4 miljarder euro) och dieselolja (780 miljoner euro). Näst mest ger hushållens (282 miljoner euro) och industrins (200 miljoner euro) elskatter. Energiskatterna utgör knappt 10 procent av statens inkomster. Om man dessutom räknar med avkastningen av bilskatter, ca 1,3 miljarder euro, och fordonskatter, ca 500 miljoner euro, utgör de skatter som inverkar på miljön totalt *inemot 5 miljarder euro* eller ca *15 procent* av statens årliga inkomster.

Energistöden i budgeten

Energistöd kan beviljas för sådana investeringar i energibranschen och kartläggningar av investeringar som siktar på en miljövänligare energiekonomi, på att införa ny teknik och garantera en säkrare och bredare energiförsörjning. Stödet ska bidra till att ett projekt genomförs eller påskyndas och minska de ekonomiska riskerna med att införa ny teknik. År 2005 beviljades energistöd för drygt 33 miljoner euro. Dessutom kan energistöd beviljas ur Europeiska regionutvecklingsfonden för normala investeringar i bioenergi och andra förnybara energikällor. Finansieringen från fonden har årligen legat kring 2 miljoner euro.

Energistödet är behovsprövat och kan i bästa fall utgöra 30—50 procent av de godtagbara projektkostnaderna. I praktiken har stödet för projekt på normal teknisk nivå varit 10—20 procent och i projekt för ny teknik 20—30 procent. De högsta procentsatserna har tillämpats bl.a. på vindkraftsprojekt och utredningar av energisparande och energieffektivitet. Stödet beviljas enligt fortlöpande ansökan och det kan sökas av såväl företag som sammanslutningar.

Andra direkta stöd är *energi- och reparationsstöd för bostäder*, ca 17 miljoner euro per år, och *stöd för skördande och flisning av energived*, omkring 4 miljoner euro per år. Projekt för att främja användningen av träbaserad energi och stöd för investeringar i samt etablering och utveckling av landsbygdsföretag kan dessutom vara delvis EU-finansierade. Under den pågående finansieringsperioden 2000—2006 har över 40 miljoner euro betalats i stöd av detta slag.

Bestämmelser på gemenskapsnivå

Från början av 2004 har EU:s skatteharmonisering¹ omfattat alla skattepliktiga energiprodukter. På gemenskapsnivå föreskrivs om beskattningens struktur, skattepliktiga produkter och minimiskattesatserna på produkter. *Energiskattedirektivet* har i praktiken inte inverkat på Finlands energiskattesystem, eftersom de skattepliktiga produkterna beskattas enligt direktivet och våra skattesatser överskrider minimisatserna i direktivet. Våra viktigaste energiprodukter ved och vedbaserade bränslen samt torv omfattas varken av accisbeskattningen eller gemenskapens energiskattedirektiv.

I energibeskattningen måste man utöver begränsningarna i direktivet också beakta andra gemenskapsrättsliga rättsakter och principer, inte minst *icke-diskriminering i beskattningen och statligt stöd*. De avser att hindra att konkurrensen snedvrids och att garantera att den inre marknaden fungerar hinderfritt. I praktiken betyder systemet med statligt stöd att stöd oberoende av den nationella lagstiftningen kan betalas och t.ex. skattelättnader beviljas först när kommissionen har gett tillstånd till det. De nuvarande skattestöden för elproduktion har godkänts att gälla till slutet av 2006, graderingen av elskatten och skatteåterbäringen till energiintensiv industri till slutet av 2011. Dessutom har kommissionen utifrån gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljövård antagit ett energistöd-program.

¹ I rådets direktiv om en omstrukturerad av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (2003/96/EG), det s.k. energiskattedirektivet, föreskrivs om den harmoniserade energibeskattningen.